

PPP+

供给侧改革下 城镇化项目的模式创新

唐川 编著

PPP+

供给侧改革下 城镇化项目的模式创新

唐川 编著

图书在版编目 (C I P) 数据

PPP+ 供给侧改革下城镇化项目的模式创新 / 唐川编著.
—北京: 中国标准出版社, 2017.6
ISBN 978-7-5066-8623-5

I. ① P… II. ①唐… III. ①城市化—研究—中国
IV. ① T299.21

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 074749 号

PPP+ 供给侧改革下城镇化项目的模式创新

出版发行: 中国标准出版社

地 址: 北京市朝阳区和平里西街甲 2 号 (100029)
北京市西城区三里河北街 16 号 (100045)

电 话: (010) 68533533 (总编室), 51780238 (发行), 68523946 (读者服务部)

网 址: <http://www.spc.net.cn>

印 刷: 中国标准出版社秦皇岛印刷厂

开 本: 880×1230 1/32

字 数: 207 千字

印 张: 11

版 次: 2017 年 6 月第 1 版

印 次: 2017 年 6 月第 1 次印刷

书 号: ISBN 978-7-5066-8623-5

定 价: 68.00 元

本书如有破损、缺页、装订错误, 请与本社联系调换

版权所有 翻印必究

举报电话: (010) 68510107



作者简介

唐川

浙江杭州人，研究生学历。财政部 PPP 专家库首批入库专家、360 金融 PPP 研究中心总监、360 金融投资总监、国际项目管理协会认证的国际项目经理、浙江大学管理学院项目管理硕士。

作者长期从事宏观经济和 PPP 研究。曾在《中国财经报》《中国经济导报》《中国财政》《中国勘察设计》等报刊、杂志以及财政部 PPP 中心官方网站发文十余篇。现全面负责 360 金融集团 PPP 业务战略规划、项目管理以及相关研究工作。

序 一

PPP 改革是一项以供给侧结构性改革为主、需求拉动为辅的综合性制度创新，是一种公共产品和服务市场化、社会化供给方式，也是新型城镇化建设的推动器和加速器。通过 PPP 可放宽市场准入，释放社会资本创新活力，进而增加、改善、优化和丰富公共产品和公共服务供给。对政府而言，PPP 可推动职能转变，建设法治政府、信用政府和服务政府；对企业而言，PPP 可促进转型发展，助力理念创新、管理创新和产品创新；对公众而言，PPP 可增进民生福祉，实现协调发展、共享发展和绿色发展。本书从市场关注的要点出发，既说明了为什么要推广运用 PPP，更突出了如何规范发展 PPP，特别是在社会事业领域应用和融资机制探索方面很有借鉴意义，值得业内人士品评。

夏颖哲

财政部政府和社会资本合作中心推广开发部主任

序 二

PPP 模式是今后我国基础设施建设和公共服务领域供给模式、投融资模式改革的主攻方向，对推动供给侧结构性改革和新型城镇化发展具有重要作用。推广运用 PPP 模式是一个系统性工程，既需要制度政策设计和政府机构能力建设，又需要专业化社会资本和金融资本的积极参与。本书既有 PPP 制度政策的系统梳理，又有主要行业领域的 PPP 发展状况分析，还有典型 PPP 项目案例的总结分析，更直面了目前 PPP 实施中的重点、难点问题，从而为读者提供了多维度、多层面的 PPP 实务性研究成果。

吴亚平

国家发改委投资研究所投资政策研究室主任

序 三

恰逢 PPP 项目在我国的应用日益广泛之际，唐川先生的《PPP+ 供给侧改革下城镇化项目的模式创新》一书详细综述了 PPP 项目在中国的缘起、模式、发展及政策等各个方面，并且以点带面，通过若干典型案例阐述了 PPP 项目的重要应用场景与成功要素。该书值得 PPP 项目从业者、政策制定者及研究者参考阅读。

寿涌毅

浙江大学管理学院智慧医疗管理研究所所长

浙江大学 MBA 教育中心主任

序 四

唐川先生这本新书提供了一个观察 PPP（政府与社会资本合作）的全新视角：从供给侧改革的角度去思考和理解 PPP 如何能够对新型城镇化带来推动和创新。

我认为，PPP 是中国在经济发展进入新常态之后，借鉴国际上公共部门与民营部门的契约式合作机制提供公共产品的成功经验，结合中国过去 20 年在基础设施建设和公共服务领域的市场化改革实践，创新出来一种“中国式的政企合作模式”。

从宏观层面讲，PPP 是公共产品的供给侧改革。过去人们一谈供给侧改革，多是讨论怎样通过放松管制、破除行政垄断、鼓励创新，改善产业部门的供给能力、效率和活力，但有关公共部门负责的公共产品，诸如交通、能源、水务以及文教体卫，甚至更大空间尺度和综合性的城镇化，能不能搞供给侧改革，很多人是抱着将信将疑的态度。PPP 的中国实践给出了有力的回答！“中国在短短三年时间，走过了发达经济体十多年

的 PPP 改革历程。中国已经成为全球 PPP 的领袖之一”（世界银行副行长劳拉·塔克女士语）。从微观层面看，PPP 是在经济下行期，创造性地为中国建设行业的企业过剩产能开辟了一条转型升级的新路，是为工程设计与承包、建材企业及金融机构提供以商业化的激励约束机制，承接公共产品的长期合同式“定制生产”。

PPP 对应的公共产品和服务，既有单体设施，也有综合性的城镇化园区开发。因为其讲求政府债务出表，全生命期一体化管理，注重产出物绩效考核，强调金融的结构化解决方案，对政府监管、公共治理和企业管理、项目融资带来一系列的正向激励，值得政界、产业界、学术界等各界人士认真研究、大力推广。唐川先生的这本新书，很好地填补了其中的一些知识空白，这是我愿意为之作序的重要原因。希望读者和我一样，从中有所收获。

张 燎

财政部、发改委 PPP 入库专家
上海济邦投资咨询有限公司董事长

序 五

PPP 投资已成为我集团的重要战略，一是因为 PPP 项目作为我国新经济环境下的优质项目和重要资产，值得我们全情参与且充分发挥自身金融专业特长，为其补充合适的金融创新思路；二是 360 集团正在开展各类对公、对政府的业务，其中也涉及采用 PPP 模式进行合作，作为集团项目的投融资服务单位，我们自然也需要针对这些项目做好 PPP 模式的设计，并对项目的健康发展投以更高的关注度。而这些业务都要求我们的员工充分学习这其中的基础知识，对 PPP 的政策、理论和相应的操作流程都要有极为清晰的认识，于是，唐川先生的这本书就成了极为必要的科普教材。

同时，我很认同书中关于智慧城市 PPP 项目将有效吸收民营企业参与公共服务建设的观点。身为一家大型互联网集团中的一员，我深知在大数据和云计算领域民营企业的既有优势和发展潜力，这不仅是因为民营企业在互联网行业起步得更早，

也关系到企业管理机制、用人机制的问题，即民营企业更注重创造性人才、综合型人才的运用和创新产品的开发。所以在智慧城市建设中与数据相关的各领域，以信息技术见长的民营单位必然将大有作为。此切入点也可帮助民营企业发展出与大型国有建设企业具有差异化的 PPP 投资路线，将自身的特长用于基础设施建设和公共服务的优化中。

从学术角度看，本书构建了极为合理的知识结构，让想要了解 PPP、参与 PPP 项目的读者可以全面地学习 PPP 当前政策、发展情况以及相应的产业、金融结合技术，同时本书也创造性地在 PPP 项目的需求分析方面给出了独到的见解，值得各方研习。从实用价值看，该书也是一本具有良好方法论的工作指导教材，其对于政策的合理解读、运用，以及探讨的 PPP 项目市场价值、投资价值的评估与实现技术，适合金融界与项目建设、运营方的相关人士参考。总结来说，我认为这是一本非常用心编写的作品，也是 PPP 项目管理界一项极为重要的基础研究成果，更是一本值得一读的好书！

徐 军

360 金融集团 CEO

自序

笔者首次公开探讨供给侧改革是在 2016 年两会期间，应《中国经济导报》邀请，参与了以“供给侧改革”为主题的系列解读，与诸位专家一同探讨供给侧改革的五大任务以及 PPP 模式在这个过程中发挥的作用。而后，笔者将当时发表的核心观点系统梳理并进一步完善，撰写了《PPP 将担供给侧改革之重任》一文，该整理文稿之后发表于《中国财政》杂志，旨在帮助地方政府相关人士在经济改革的大背景下更为全面地认识推行 PPP 的实际价值。

然而，虽距离本轮“供给侧改革”提出已一年有余，但是很多负责新型城镇化工作的地方官员和项目参与人员并没有非常深刻地理解供给侧改革各项目标对于自身工作的指导意义。作为一名探索新型城镇化背景下 PPP 模式应用方法的研究人员，本人近期也在反思，应该通过怎样一套系统的理论来普及在“供给侧改革”的方针指导下新型城镇化领域需要重视的

各项工作以及 PPP 模式充分运用的方法。而后，汇总各方意见，本人最终将思考成果通过此书来加以呈现。书中的内容主要围绕 PPP 在新时期新型城镇化中承担的作用和应用方式展开，其中也加入了必要的理论知识、政策梳理和应用模型，以期帮助参与城镇化建设的相关管理官员和项目负责人在供给侧改革五大任务的框架下读懂 PPP、会用 PPP，并合理安排 PPP 工作，使各地的城镇化发展可以更为契合国家战略与服务民生的宗旨。

值得一提的是，为完善“教学内容”，本书在编写过程中也吸收了 PPP 理论与实践领域的部分老师与专家好友的智慧并加以发展。如本书的第五章第二节“民间资本参与 PPP 的障碍与促进对策”总结自恩师管清友老师在“2016 北京市政府和社会资本合作（PPP）系列研讨会”上就“如何促进民间资本投资 PPP 项目”专题所做的现场报告；第三章第四节“PPP 项目成败的关键因素”原文由李士宗先生所著；第七章第一节“商业银行参与 PPP 项目的方式”和第二节“信托参与 PPP 项目的方式”是在与蔡思斌先生和冷春鹏先生的合作下完成的；第三章第二节“我国 PPP 政策的发展路径”是基于朱振鑫先生的作品做的延伸；第三章第一节有关 PPP 特点的内容和第六节“由一个失败的案例看 PPP 运作风险”，以及第七章的第三、四节，即“PPP 模式中社会资本退出方式选择”“PPP 基金的运作模式、案例与融资功效解析”发展自杨芹芹女士的作品；第五章第三节

中智慧城市相关的国际案例由苏丹女士整理完成；在有关金融技术的第七章内容筛选方面也得到了上级领导徐军、王旋先生颇有价值的建议；在本书标题修改、内容整理方面也得到了夫人石蕾的协助。此外，本人在写作过程中还得到了财政部、发改委等部委专家的倾力支持。种种资源，共同推进了本书内容的完整呈现。

最后，我还想说明一下，本书编写的宗旨是科普 PPP 的相关知识，加深 PPP 从业者对于行业的理解。这与本人一直以来的研究宗旨也是一样的，PPP 并没有什么过深的内容，它只是指导项目投融资模式和商业模式创新的体系，和金融学、管理学的其他知识一样，我们可以通过学习，了解并运用好这个体系。所以，一直以来我所做的便是不断地挖掘 PPP 这门学科的各方面知识，并系统地对其进行呈现，让更多的人可以快速地了解它，并将其与自身原有的专业知识相结合，以达到良好的市场运用效果，进而可将更优质的城镇公共设施与公共服务供给给人们。同时，本人的研究态度一直是公开、共享，即书中的内容最终都可以通过网络免费下载得到，因此本书更像是一个公众号，整理发布了一些有助于人们加深对行业理解的文章。因为考虑到有许多中老年的干部、工程师可能不太习惯于电脑或手机阅读，而更习惯于读书，故特此出版该纸质版的 PPP 科普教材，以方便前辈们查阅。从这本书的创作目的和出版目的

综合来看，我想本书也具备了“公益读物”的属性。真心希望该书能够在出版后的数月传递到需要它的人手中，同时也感谢发改委投资研究所投资政策研究室、财政部 PPP 中心、中国标准出版社、360 金融集团、浙江大学管理学院、济邦咨询、PPP 百人论坛、民生证券研究院等单位及相关负责人对于本公益教材顺利上市所给予的帮助。

唐 川

360 金融 PPP 研究中心总监

360 金融投资总监

目 录

第一章 绪 论 / 001

第二章 PPP 与供给侧改革 / 011

第一节 为何“十三五”需要 PPP / 015

第二节 PPP 之于供给侧改革 / 020

第三节 现代城市建设框架下的 PPP 项目 / 028

第四节 绿色发展框架下的 PPP 项目 / 044

第三章 认识中国式 PPP / 057

第一节 中国式 PPP 的定义与特征 / 060

第二节 我国 PPP 政策的发展路径 / 069

第三节 现阶段对 PPP 做出规范化要求的文件 / 089

第四节 PPP 项目成败的关键因素 / 109

第五节 我国 PPP 发展过程中已暴露出的问题 / 115

第六节 由一个失败的案例看 PPP 运作风险 / 120

第四章 颠覆传统，PPP 如何指引建设企业与城镇化项目模式创新 / 127

第一节 PPP，打开建企发展新局面 / 130

第二节 PPP，打造精准扶贫新样本 / 137

第三节 PPP，带出园区投资新思路 / 145

第五章 PPP 重任，引导民企全面进入新型城镇化项目开发 / 161

第一节 民企参与 PPP 项目的现状与投资倾向分析 / 163

第二节 民间资本参与 PPP 的障碍与促进对策 / 177

第三节 智慧城市 PPP，民企新舞台 / 187

第六章 按需供给，找到 PPP 项目的市场需求 / 201

第一节 PPP 养老模式推进正当时 / 204

第二节 环保 PPP 项目引领绿色发展 / 226